

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa jest zasada zwierzchnictwa narodu, wyrażona w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. W praktyce współczesnych demokracji jako modelowe rozwiązanie przyjmuje się to, w którym naród sprawuje władzę za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybieranych bezpośrednio w wyborach powszechnych. Jednak, obok takiej formy sprawowania władzy, w konstytucjach niemal wszystkich państw europejskich wyróżnia się także elementy demokracji bezpośredniej lub semibepośredniej. Demokracja bezpośrednia (partycypacyjna) opiera się na założeniu, że obywatele powinni mieć zagwarantowaną możliwość osobistego udziału w życiu publicznym i procesach stanowienia prawa. Obie formy sprawowania władzy przez naród – pośrednia i bezpośrednia – zostały wymienione w art. 4 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. Jedną z form demokracji bezpośredniej lub semibepośredniej jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza (dalej zwana także „OIU”). W prawie polskim, zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Obecnie szczegółowy tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120). Ponad dwudziestoletni okres obowiązywania tej ustawy to wystarczająca perspektywa do weryfikacji prawidłowości jej funkcjonowania i oceny, czy spełnia ona rolę wynikającą z przepisów konstytucyjnych. Przede wszystkim, należy to oceniać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, stworzenia takich wymogów formalnoprawnych dla procedury związanej z OIU, aby stanowiła ona realny i możliwie prosty mechanizm partycypacji obywatelskiej. Po drugie, zagwarantowania na etapie rozpatrywania projektów ustaw zgłoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy sprawnego i rzetelnego procesu ustawodawczego, gwarantującego podjęcie przez parlament obiektywnych decyzji co do propozycji prawodawczych przedstawionych przez obywateli. Innymi słowy, przepisy ustawowe powinny być tak skonstruowane, aby możliwie najpełniej realizować uprawnienia obywateli zagwarantowane w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, opierając się na założeniu, że sposób korzystania przez wyborców z konstytucyjnego prawa do wykonania inicjatywy ustawodawczej powinien być ułatwiony, a wymagania formalne ograniczone do minimum. Instytucje demokracji

bezpośredniej powinny być sprawnym narzędziem, dzięki któremu obywatele mogą efektywnie wzmacniać państwo, uczestniczyć w życiu publicznym i wpływać na swoje prawa.

Rozwijanie form aktywności obywatelskiej jest także ważne w kontekście kryzysu demokracji przedstawicielskiej, wyrażającego się w szczególności w niskiej frekwencji wyborczej. Rozwój form, w których obywatele aktywnie i efektywnie uczestniczą w procesie stanowienia prawa, wpłynie korzystnie na wzrost zaufania do innych form uczestnictwa w sprawowaniu władzy przez obywateli.

Dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem ustawy z 1999 r. pozwalają stwierdzić, że w tym kontekście wystąpiły problemy, które wymagają istotnych korekt. Wynikają one z doświadczeń komitetów inicjatywy ustawodawczej, z orzecznictwa Sądu Najwyższego, a także są pochodną rozwoju nowoczesnych technologii informatycznych. Kwestia zmiany obowiązującej ustawy była już przedmiotem zainteresowania podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ([VI kadencja Sejmu, druk nr 926](#)) oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ([VII kadencja Sejmu, druk nr 3879](#)) nie zostały przyjęte przez Sejm. Obowiązująca ustawa była też przedmiotem debaty publicznej i wypowiedzi doktryny. Przykładowo można tu wymienić liczne działania badawczo-edukacyjne podejmowane przez Instytut Spraw Obywatelskich w ramach kampanii „Obywatele decydują”¹.

Ustawodawca stale rozwija formy partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa i wykonywania zadań publicznych. W obecnej kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego obywatele uzyskali na poziomie ustawowym jednolite uprawnienia w zakresie składania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i tworzenia budżetów obywatelskich². Podkreślić należy także rozwój tego typu instytucji na gruncie europejskim,

¹ W ramach tej kampanii powstały ekspertyzy, przeprowadzono badania naukowe (Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Łódzki) i debaty z udziałem polityków i działaczy społecznych, a w 2020 r. opracowano raport „Obywatelska inicjatywa ustawodawcza”, dostępny na <https://instytutsprawobywatelskich.pl/publikacje/inicjatywa-ustawodawcza-obywateli/>, który został sfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu: „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” – GOSPOSTRATEG. Obszar: pułapki słabości instytucji.

² Nowe instytucje prawne wprowadzono ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 i 1349).

co wyraża się w szczególności w nowym Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, (Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2019, str. 55) wprowadzającym uproszczenie dotychczasowych procedur uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym i politycznym UE, w istotnym stopniu opartym na zastosowaniu narzędzi informatycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, do przepisów regulujących instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy wprowadzić zmiany, których przedmiotem jest:

- doprecyzowanie przepisów dotyczących tworzenia i zasad działania komitetów inicjatywy ustawodawczej, w tym uszczegółowienia i rozwinięcia przepisów dotyczących prowadzenia ich gospodarki finansowej;
- wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych opartych na informatyzacji procesu zbierania poparcia projektu ustawy oraz zadań wykonywanych w związku z obywatelską inicjatywą ustawodawczą przez Marszałka Sejmu i Kancelarię Sejmu;
- wprowadzenie precyzyjnych przepisów określających zasady prowadzenia kampanii promocyjnej dotyczącej projektu ustawy stanowiącego przedmiot inicjatywy obywateli;
- zagwarantowanie sprawności i rzetelności procesu rozpatrywania projektów obywatelskich przez parlament.

Charakter i zakres powyższych zmian uzasadnia przedłożenie projektu nowej ustawy o trybie postępowania inicjatywy ustawodawczej obywateli.

2. Rzeczywisty stan prawny w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obowiązująca od 1999 r. ustawa umożliwia wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Należy jednak podkreślić, że liczba projektów wnoszonych w tym trybie, które uzyskują status druku sejmowego, jest relatywnie niska. W dotychczas zakończonych kadencjach kształtowało się to następująco:

Liczba projektów obywatelskich złożonych skutecznie do laski marszałkowskiej³

	III kadencja (od 24 08 1999 r.)	IV kadencja	V kadencja (2005-07)	VI kadencja	VII kadencja	VIII kadencja
Liczba projektów obywatelskich	5	11	1	18	17	18
Liczba projektów ogółem	1151	1265	708	1511	1300	1277

Nadto znamienne jest, że tylko sporadycznie projekty obywatelskie były uchwalane i wchodziły w życie. W analizowanym okresie było takich ustaw 11, z czego zdecydowana większość przyjęta była w wyniku wspólnego rozpatrzenia z innymi projektami. Charakterystyczne jest także, że większość projektów dotyczyła wąskiego zakresu merytorycznego i nie była rozbudowana legislacyjnie, a mimo to ich jakość z punktu widzenia zgodności z zasadami techniki prawodawczej była niska.

Szczególnie trzeba podkreślić, że większości komitetów inicjatywy ustawodawczej nie udaje się doprowadzić do przedłożenia Marszałkowi Sejmu projektu ustawy spełniającego wszystkie wymogi formalne z prawidłowo udzielonym poparciem 100 000 obywateli. W VI kadencji Sejmu 27 komitetów, a w VII kadencji 20 komitetów podjęło nieskuteczne próby wniesienia projektu ustawy⁴.

Przyczyn przedstawionego stanu rzeczy należy upatrywać w kilku uwarunkowaniach. Proces zbierania poparcia projektu jest skomplikowany proceduralnie, a dopuszczalne formy działania komitetów inicjatywy ustawodawczej niewystarczające. Brak jest instrumentów

³ Ustalenia własne na podstawie danych w Systemie Informacyjnym Sejmu.

⁴ Na podstawie M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016 r., s. 155 i 159.

wspomagających opracowanie poprawnego pod względem legislacyjnym projektu ustawy. Natomiast na etapie rozpatrywania projektów w parlamencie obywatele, którzy poparli projekt, nie mają odpowiednich uprawnień i gwarancji proceduralnych, uwzględniających specyfikę tego rodzaju inicjatywy ustawodawczej.

Mając na uwadze powyższe, proponuje się przyjęcie nowej ustawy, która kompleksowo wyeliminuje przyczyny słabej „kondycji” obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i jednocześnie będzie spełniała oczekiwania obywateli, chcących aktywnie uczestniczyć w rozwiązywaniu realnych problemów społecznych czy gospodarczych na poziomie decyzji ustawodawczych. Nowa ustawa pozwoli także na lepsze niż do tej pory usystematyzowanie i lepsze tematyczne pogrupowanie jej treści.

Należy podkreślić, że projekt stoi na gruncie szerokiego rozumienia konstytucyjnego upoważnienia do uregulowania w ustawie trybu postępowania zawartego w art. 118 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. W debacie związanej z uchwaleniem ustawy w 1999 r. oraz w późniejszych wypowiedziach na temat zakresu regulacji wydanej na podstawie tego przepisu ustawy ścierały się dwa poglądy. Według pierwszego, ustawa regulująca tryb postępowania w sprawie OIU powinna ograniczać się wyłącznie do elementów następujących przed wniesieniem projektu do parlamentu. Według drugiego, delegacja konstytucyjna upoważnia do regulacji całokształtu czynności z tym związanych, nie tylko postępowania przedparlamentarnego, ale także etapu prac parlamentarnych, gdyż art. 118 ust. 2 stanowi podstawę wkroczenia w sferę materii regulaminowej Sejmu. Niniejszy projekt opracowany został w zgodzie z szerszym sposobem rozumienia trybu postępowania w sprawie OIU. Jedynie takie podejście może wyeliminować dotychczasowe trudności z pełnym urzeczywistnieniem idei udziału w sprawowaniu władzy ustawodawczej w ten sposób.

Poniżej omówione zostaną poszczególne rozdziały proponowanej ustawy ze wskazaniem różnic z obecnym stanem prawnym.

Przepisy ogólne

W art. 1 wprowadza się jako *novum* pojęcie „obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej”, użyte już w tytule nowej ustawy. Do tej pory to pojęcie używane było jedynie w piśmiennictwie i w

praktyce funkcjonowania instytucji ukształtowanej w art. 118 ust. 2 Konstytucji. To dobra okazja, aby tę praktykę usankcjonować prawnie.

W art. 2 dotychczasowa forma poparcia projektu ustawy przez złożenie podpisów została zastąpiona szerszą formułą udzielenia poparcia projektowi ustawy, ze względu na rozszerzenie sposobu poparcia o formę elektroniczną.

Bez zmian pozostawiono dotychczasowe przepisy określające katalog ustaw, których przedmiotem nie może być OIU, i że obywatele mogą wnieść więcej niż jeden projekt w tej samej sprawie.

Ważna zmiana zawarta jest w art. 4 projektu, który jednoznacznie podkreśla, że ustawa w zakresie OIU ma nadrzędny charakter wobec przepisów Regulaminu Sejmu, co stanowić będzie regułę wykładni w zestawieniu z przepisami regulaminowymi. Szczegółowe „odmienności” określa rozdział 4.

W przepisach ogólnych umieszczono art. 5 ustanawiający Portal Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, który prowadzić będzie Marszałek Sejmu. Portal ma zapewniać obsługę procesu zbierania poparcia projektu, ale też wszystkich informacji związanych z daną OIU, w tym udostępniane będą tu sprawozdania finansowe z działalności finansowej komitetów. Przewidziano także możliwość zamieszczania w nim treści ogólnoinformacyjnych i o charakterze edukacyjnym. Tego rodzaju rozwiązania wprowadzono już w polskim systemie prawnym, np. funkcjonuje „ogólnopolski elektroniczny portal zbiorów publicznych”, a wiele czynności z zakresu administracji publicznej (np. rozliczenia podatkowe, czy składanie wniosków i załatwianie różnych spraw z zakresu administracji publicznej) dokonywanych jest przez obywateli z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego.

Komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Projekt zakłada, że podmiotem prowadzącym działania w celu przeprowadzenia OIU nadal będzie komitet powołany przez grupę co najmniej 15 obywateli. Rozwinięte zostaną jednak przepisy dotyczące trybu jego działania.

Pierwsza faza działania komitetu polegać będzie na przygotowaniu projektu ustawy i zebraniu poparcia 1 000 obywateli. Na tym etapie poparcie będzie zbierane wyłącznie w formie

podpisów własnoręcznych na papierowych wykazach. Ponieważ istotnym jest, aby popierany projekt od samego początku spełniał wymogi określone w ustawie oraz był poprawny legislacyjnie, wprowadza się możliwość korzystania przez komitet na tym etapie z pomocy prawnej polegającej na zredagowaniu projektu pod względem legislacyjnym. Ponieważ następuje to przed uzyskaniem osobowości prawnej i zanim komitet może zbierać środki finansowe na swoją działalność, taka pomoc będzie udzielana w oparciu o system działający na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Po przygotowaniu projektu i zebraniu 1 000 podpisów komitet podlegać będzie rejestracji przez Marszałka Sejmu. Wniosek w tej sprawie, wraz z projektem i podpisami, składa pełnomocnik komitetu. W przypadku braków we wniosku Marszałek będzie wzywał do ich usunięcia w terminie 14 dni, pod rygorem odmowy rejestracji. Istotną nowością jest wprowadzenie reguły, że podstawą odmowy nie może być niedostateczne przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy stanowiącej jego przedmiot lub innych informacji wymaganych w przepisach regulujących zakres treści uzasadnienia, jeżeli wymaga to danych, do których komitet nie posiada dostępu. Komitet często nie ma dostępu do wszystkich danych i informacji potrzebnych do opracowania wyczerpującego uzasadnienia. Z tego powodu nie można więc odmawiać przyjęcia projektu do dalszych prac. Dane i informacje oraz niezbędne opinie o projekcie mogą być uzupełnione na etapie prac w Sejmie. Jeżeli jednak Marszałek będzie miał inne powody do odmowy rejestracji, to w art. 9 przewiduje się możliwość zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu do Sądu Najwyższego.

Z dniem rejestracji komitet OIU będzie nabywał osobowość prawną. W art. 10 ust. 2 określono zasady obradowania i głosowania komitetu, przesądzając, że uchwały i inne rozstrzygnięcia muszą zawsze zapadać bezwzględną większością głosów osób tworzących komitet. Takie rozwiązanie wydaje się nieodzowne ze względu na konieczność zachowania pełnego zaufania obywateli popierających projekt do grupy osób prowadzących w ich imieniu całość spraw organizacyjnych. Dla usprawnienia prac komitetu, którego członkowie mogą zamieszkiwać w różnych częściach kraju, w art. 10 ust. 3 przewidziano możliwość prowadzenia jego zebrań przy pomocy środków porozumiewania się na odległość oraz podejmowania uchwał w trybie zdalnym.

Skutkiem rejestracji komitetu będzie umieszczenie w Portalu informacji o danej OIU oraz udostępnienie możliwości udzielania poparcia za pośrednictwem Portalu w formie elektronicznej.

Zbieranie poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

W tym zakresie nastąpiły bardzo istotne zmiany w porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą. Przedłużono okres na zebranie poparcia 100 000 obywateli z 3 do 6 miesięcy. Ponadto przewidziano możliwość zawieszenia na okres do 6 miesięcy zbierania poparcia i prowadzenia kampanii promocyjnej w przypadku czasowej przeszkody, co w świetle doświadczeń z pandemią wywołaną COVID-19 jest rozwiązaniem koniecznym. Decyzję w sprawie zawieszenia podejmował będzie Marszałek Sejmu, na jego odmowne postanowienie w tej sprawie przysługiwać będzie skarga do Sądu Najwyższego.

Zasadnicze zmiany nastąpiły w sposobie zbierania poparcia dla projektu ustawy. Po pierwsze, wprowadza się możliwość udzielenia poparcia w drodze elektronicznej przez Internet, co odbywać się będzie za pomocą Portalu. Udzielenie poparcia tą drogą następować będzie poprzez wypełnienie deklaracji elektronicznej dostępnej nie tylko dla tych, którzy dysponują kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub osobistym, ale także dla tych, którzy chcą wypełnić deklarację przy pomocy innych środków identyfikacji elektronicznej używanych zgodnie z przepisami o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (np. uwierzytelnienie tożsamości może następować w ramach systemów do bankowości elektronicznej), co oznacza, że każdy będzie mógł udzielić poparcia drogą elektroniczną. Takie rozwiązanie w dobie powszechnej cyfryzacji przestrzeni publicznej jest już oczywistością. Większość czynności związanych z życiem publicznym można już dokonywać drogą elektroniczną. Rozwój środków identyfikacji elektronicznej poszedł tak daleko, że są to narzędzia powszechnie dostępne i proste w użyciu. Dodatkowo, oparcie nowego systemu o narzędzie pozostające w dyspozycji i obsłudze organów i instytucji państwowych gwarantuje bezpieczeństwo procesów zbierania i ochrony danych osobowych. Należy też oczekiwać, że usprawni się proces weryfikacji prawidłowości zbierania poparcia, ze względu na możliwość automatycznej weryfikacji podpisów, uniemożliwiającej „zdublowanie” podpisów poparcia. Przy założeniu, że większość poparcia następować będzie

w formie elektronicznej, znacznie obniży to koszty weryfikacji poprawności udzielonego poparcia.

Oczywiście, nadal zbieranie poparcia odbywać się będzie także przez uzyskiwanie własnoręcznych podpisów na papierowych wykazach, co zapewni równość w korzystaniu z tego prawa przez obywateli nie posiadających dostępu do środków komunikacji elektronicznej.

Do udzielenia poparcia – niezależnie od jego formy – niezbędne będzie podanie tylko swojego numeru ewidencyjnego PESEL. Nie będzie konieczne, jak do tej pory, podawanie adresu zamieszkania. Ta informacja nie jest potrzebna do weryfikacji prawidłowości poparcia w procedurach OIU – w przeciwieństwie do list poparcia w wyborach powszechnych (z wyjątkiem wyborów Prezydenta) czy referendach lokalnych, nie ma potrzeby pozyskiwania danych o zamieszkaniu, gdyż proces zbierania poparcia projektu ustawy odbywa się na terenie całego kraju.

Ustawa przewiduje możliwość przekazywania bieżących danych o liczbie obywateli, którzy już poparli projekt. Komitet może zgłosić Marszałkowi wcześniejsze zakończenie zbierania podpisów. Nie później, niż po upływie 14 dni od dnia upływu okresu zbierania poparcia, pełnomocnik komitetu będzie miał obowiązek dostarczenia Marszałkowi podpisów złożonych własnoręcznie i informacji, czy projekt poparło co najmniej 100 000 obywateli, a także samego projektu wraz z uzasadnieniem. Podkreślenia wymaga, że treść merytoryczna projektu złożonego na tym etapie powinna być identyczna jak projektu zgłoszonego przy rejestracji komitetu, z tym że przewiduje się możliwość jego korekt redakcyjnych lub będących konsekwencją zmiany przepisów od momentu jego pierwotnego opracowania. Pozwoli to uniknąć wątpliwości, które na tym tle powstawały do tej pory. Weryfikacja poparcia projektu przez wymaganą liczbę obywateli przeprowadzona zostanie przez Kancelarię Sejmu. Ustawa jednoznacznie przesądza, że Kancelaria może odstąpić od dalszej weryfikacji poparcia po zweryfikowaniu prawidłowości poparcia przez 100 000 obywateli. Nowy system zapewni sprawniejsze weryfikowanie poparcia i obniży jego koszty (mniej danych do weryfikacji, łatwiejsza weryfikacja poparcia złożonego drogą elektroniczną). W art. 14 ust. 4 przewidziano wydanie przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia, które uszczegółowi kwestie techniczne związane z elektronicznym udzielaniem poparcia.

Brak odpowiedniej liczby obywateli popierających projekt lub jego zmiana wykraczająca poza dopuszczalne poprawki będą przesłankami odmowy przyjęcia projektu jako prawidłowo złożonej inicjatywy, z możliwością zaskarżenia w trybie określonym w art. 9 do Sądu Najwyższego.

Procedura ustawodawcza

W zakresie procedury ustawodawczej projektu zgłoszonego w ramach OIU nowa ustawa wprowadza rozwiązania, które gwarantują skuteczne rozpatrzenie projektu i wprowadzają szczególne wymogi dotyczące projektu, uwzględniające specyfikę jego wnioskodawców. Jak zaznaczono na wstępie uzasadnienia, projekt opracowany został zgodnie z szerokim rozumieniem upoważnienia zawartego w art. 118 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. Tylko takie podejście pozwala niwelować negatywne uwarunkowanie wynikające z faktu, że obywatele nie posiadają aparatu administracyjnego wspomagającego procedowanie projektu, oraz że Regulamin Sejmu stosowany wprost i w całym zakresie do projektów obywatelskich ułatwia ich odrzucenie lub nierozpatrzenie. A przecież proces ustawodawczy to wykonywanie władzy zwierzchniej narodu przez przedstawicieli wybranych do Sejmu i Senatu, które nie są autonomicznymi wobec obywateli podmiotami i powinny zapewniać co najmniej równe warunki procedowania OIU w porównaniu z inicjatywami innych podmiotów. Nie bez znaczenia dla uzasadnienia takiego kierunku zmian jest także fakt, że w debacie publicznej i deklaracjach polityków ciągle postulowano wprowadzenie mechanizmów zwiększających skuteczność OIU, zgodnie z wynikającą z Konstytucji specyfiką tego rodzaju inicjatywy ustawodawczej.

Po przyjęciu projektu przez Marszałka powinien on niezwłocznie nadać projektowi status druku sejmowego i – co do tej pory nie wynikało bezpośrednio ani z przepisów ustawy, ani z Regulaminu Sejmu – skierować projekt do konsultacji lub w celu jego zaopiniowania, jeżeli takie obowiązki wynikają z odrębnych przepisów.

Szczególne gwarancje proceduralne dla projektów obywatelskich zawarto w art. 21 ust. 2-5. Przede wszystkim zapisano jako zasadę ustawową, że projekt obywatelski nie może być odrzucony w pierwszym czytaniu. Do tej pory była ona jedynie deklaracją różnych polityków, która przerodziła się w konsekwentnie przestrzeganą praktykę. Tym bardziej brak przeciwwskazań dla zapisania jej jako normy ustawowej.

Zapisano dodatkowe gwarancje w postaci obowiązku przeprowadzenia drugiego i trzeciego czytania w określonych terminach, odpowiednio w ciągu 12 i 6 miesięcy. Takie rozwiązanie należy uznać za dopuszczalne w świetle zasady autonomii regulaminowej Sejmu, skoro już w obecnie obowiązującej ustawie zapisano obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania w ciągu 3 miesięcy od wniesienia projektu. Nadto, zgodnie z wcześniejszymi postulatami, rozszerzono zapisaną już regułę złamania zasady dyskontynuacji prac Sejmu nie tylko na następną kadencję, ale na kolejne następujące po niej. Zasada dyskontynuacji jako swego rodzaju zwyczaj konstytucyjny, wywodzony pośrednio z treści przepisów konstytucyjnych, nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca ma prawo ustalić od niej wyjątki albo też całkowicie od niej odstąpić, co jest szczególnie uzasadnione w przypadku inicjatyw obywatelskich.

Odrębną grupą regulacji „wspomagających” rozpatrywanie projektów obywatelskich przez parlament są przepisy art. 22. Przewiduje się, że w pracach nad projektem może występować pełnomocnik komitetu, jego zastępca lub inna osoba upoważniona przez komitet. Osoby te będą mogły korzystać z pomocy jednego lub więcej doradców. Zagwarantuje to merytoryczne wzmocnienie argumentacji w procesie szczegółowego rozpatrywania projektu w pracach z posłami i senatorami. Jednocześnie zobowiąże to Marszałków obu izb do zapewnienia możliwości ich udziału, zwłaszcza w pracach komisji. Jeżeli zajdzie taka potrzeba, zwłaszcza w przypadku komitetów, które nie będą pozyskiwały środków na swoją działalność, wydatki na przejazdy i noclegi związane z udziałem przedstawicieli komitetu pokryte zostaną z budżetu Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu.

Do ustawy, w związku z wątpliwościami wynikającymi ze specyfiki działania przedstawiciela wnioskodawców w przypadku OIU, wpisano wprost, że ma on prawo składania poprawek do projektu oraz że może go wycofać do zakończenia drugiego czytania.

Kampania promocyjna

W nowej ustawie dodaje się szczegółowe przepisy dotyczące kampanii promocyjnej związanej z OIU. Obecnie te kwestie uregulowane są przez odesłanie do odpowiedniego stosowania ustawy – Kodeks wyborczy. Jest to rozwiązanie wadliwe. Po pierwsze, nie sposób jednoznacznie ustalić, które przepisy rozdziału 12 działu I Kodeksu wyborczego mają być stosowane do kampanii promocyjnej (i w jaki sposób). Po drugie, nawet jeśli udaje się

zrekonstruować normy, jakie należy odpowiednio stosować do kampanii promocyjnej, to ich nieprzestrzeżenie nie podlega żadnym sankcjom, ponieważ nie można stosować przepisów karnych zawartych w Kodeksie „odpowiednio”, tym bardziej że w ustawie o OIU z 1999 r. nie ma w tym zakresie żadnego odesłania. W tej sytuacji zaistniała konieczność opracowania odrębnych przepisów regulujących kampanię. Definiuje się ją jako informowanie o treści projektu ustawy stanowiącej przedmiot OIU, wyjaśnianie przez komitet potrzeby i celu projektu oraz zachęcanie do poparcia projektu. Z zakresu działań prowadzonych w ramach kampanii promocyjnej wyłączono jednak nieodpłatne udostępnianie za pomocą środków komunikacji elektronicznej informacji o Komitecie i treści projektu stanowiącego przedmiot obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, prowadzone bez zgody komitetu, co w praktyce dotyczyć będzie udostępniania tych informacji w mediach społecznościowych, stanowiących powszechną formą komunikowania się obywateli. Znaczna część przepisów w rozdziale dotyczącym kampanii promocyjnej powstała przez odpowiednie modyfikowanie przepisów dotyczących kampanii wyborczej. Stąd podobny jest katalog wprowadzanych zakazów, kładących nacisk na zbieranie poparcia bez dodatkowych „zachęt” materialnych lub nacisków oraz nieprowadzenie kampanii promocyjnej w instytucjach publicznych.

Na komitet nakłada się także obowiązki w zakresie oznaczania materiałów promocyjnych i wprowadza zasadę, że kampania może być prowadzona przez osoby trzecie wyłącznie z upoważnienia komitetu. Za naruszenie przepisów dotyczących kampanii promocyjnej przewidziano sankcje karne opisane w części uzasadnienia dotyczącej rozdziału 7.

Finansowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Kolejną problematyczną kwestią na gruncie obecnie obowiązujących przepisów jest pozyskiwanie i wydatkowanie środków przez komitety. Mimo tego, że komitety posiadają osobowość prawną i mogą pozyskiwać środki finansowe, w praktyce nie korzystają z tych możliwości, a ich działania finansowane są *de facto* z prywatnych środków osób zaangażowanych w inicjatywę lub przez fundacje, stowarzyszenia czy inne organizacje pozarządowe. Dzieje się tak dlatego, że komitety nie posiadają właściwego zaplecza fachowego, a przepisy o pozyskiwaniu środków nie odpowiadają ich specyfice organizacyjnej. Istnieje więc oczywista potrzeba rozwinięcia uregulowań w tym zakresie. W rozdziale 6 nowej ustawy zapisano, że komitet chcący pozyskiwać i wydatkować środki

finansowe musi powołać pełnomocnika finansowego, spełniającego wymogi do prowadzenia ksiąg rachunkowych, który prowadzi rachunkowość na zasadach określonych dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej. Zapewni to odpowiednią fachowość gospodarki finansowej komitetu. Tym bardziej, że na wzór komitetów wyborczych działających w wyborach powszechnych pełnomocnik finansowy będzie ponosił odpowiedzialność za zobowiązania komitetu. Biorąc pod uwagę takie wymogi, ustawa zastrzega, że pełnomocnikiem nie musi być członek komitetu, co zapewni pozyskanie osoby o odpowiednich kompetencjach.

Doprecyzowane i rozwinięte zostały przepisy regulujące katalog źródeł dochodów, jak i formy przekazywania środków na rzecz komitetu, zachowując dotychczasowe ograniczenie, że środki finansowe i materialne mogą przekazywać na rzecz komitetu jedynie osoby fizyczne zamieszkałe w Polsce i osoby posiadające obywatelstwo polskie, mieszkające za granicą. Wprowadzono limit wpłat na rzecz komitetu – jedna osoba nie może wpłacić więcej niż trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

Uszczegółowiono, obecnie niestosowane, przepisy upoważniające komitet do prowadzenia zbiórek publicznych bez obowiązku uzyskania pozwolenia. Zmianą, która powinna korzystnie wpłynąć na pozyskiwanie środków przez komitety, jest dodanie możliwości wpłaty w ramach zbiórki przelewem lub za pomocą karty płatniczej na rachunek bankowy komitetu, w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Oznacza to, że w praktyce komitety będą mogły prowadzić zbiórki w systemie zbliżonym do „crowdfundingu”. Ta nowoczesna forma pozyskiwania środków zachęci do wspierania inicjatyw obywatelskich. Jest ona też dogodna z racji tego, że w jej ramach można planować wysokość środków, jakie chce się pozyskać, co ma znaczenie przy założeniu, że kwoty potrzebne na kampanię promocyjną nie muszą być duże, a niewydatkowanie pozyskanych środków będzie skutkowało obowiązkiem przekazania ich na cele charytatywne.

Zachowana i rozwinięta została zasada jawności. Sprawozdania finansowe ujawniane będą na Portalu (obecnie na koszt komitetu w ogólnopolskim dzienniku), a za ich opracowanie i przekazanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych będzie odpowiedzialny pełnomocnik finansowy.

Rozwiązanie komitetu

Komitet uległ będzie rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia postępowania ustawodawczego lub wydania postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę na postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy. Rozwiązanie nastąpi również po bezskutecznym upływie terminu na zebranie poparcia przez 100 000 obywateli. W art. 36 ust. 3 wprowadza się jako normę ustawową występującą już obecnie praktykę, że w przypadku rozwiązania komitetu w sytuacji, gdy wykazy poparcia z własnoręcznymi podpisami obywateli nie zostały przekazane do Marszałka Sejmu, pełnomocnik komitetu przekazuje je do Kancelarii Sejmu celem ich zniszczenia, co ma znaczenie ze względu na potrzebę ochrony danych osobowych tam się znajdujących.

Przepisy karne

Obecna ustawa zawiera jedynie przepisy karne dotyczące naruszeń zakazu przeszkadzania w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez używanie przemocy, gróźb bezprawnych lub podstępów albo zakazu nadużywania stosunku zależności i wywierania wpływu na jej wykonywanie. W związku z dodaniem przepisów bezpośrednio kształtujących obowiązki i zakazy związane z prowadzeniem kampanii promocyjnej należy wprowadzić dodatkowe przepisy karne. W większości – co do przesłanek odpowiedzialności i wysokości sankcji – są one wzorowane na odpowiednich przepisach karnych związanych z naruszaniem przepisów regulujących kampanię wyborczą w wyborach powszechnych.

Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe i końcowe

W ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji dodaje się nowy art. 23b, zobowiązujący jednostki publicznej radiofonii i telewizji do stwarzania komitetowi OIU, który zebrał co najmniej 50 000 elektronicznych deklaracji poparcia, możliwości nieodpłatnego informowania o prowadzonym przez ten komitet zbieraniu poparcia projektu ustawy. Może to następować przez udostępnienie czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji promocyjnych oraz debat poświęconych

obywatelskim projektem albo przygotowaniu i emisji audycji promocyjnych oraz debat poświęconych obywatelskim projektom ustaw, uwzględniając typ i rodzaj nośnika zapisu audycji promocyjnych. Szczegóły organizacyjne i techniczne ma określać rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. To rozwiązanie podobne jest do już istniejącego mechanizmu udostępniania czasu antenowego dla organizacji pożytku publicznego. Rozszerzenie tego mechanizmu na OIU będzie miało także pozytywny wpływ na rozwój tej instytucji aktywności obywatelskiej.

Art. 48 nowelizuje ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej jako konsekwencję wprowadzenia możliwości korzystania przez komitety z nieodpłatnej pomocy prawnej przy opracowywaniu projektu ustawy. Ustala on tryb zawarcia umowy w tej sprawie i limit kwoty pomocy. Jak zaznaczono powyżej, chodzi o zapewnienie odpowiedniej jakości legislacyjnej projektów zgłaszanych w ramach OIU.

Ze względu na zakres zmian – w tym dotyczących trybu postępowania z projektami – związanych z wejściem w życie nowej ustawy, konieczny jest przepis przesadzający, że do komitetów inicjatywy ustawodawczej utworzonych przed dniem jej wejścia w życie oraz projektów wniesionych w ramach OIU do Marszałka Sejmu przed tym dniem stosować się będą przepisy dotychczasowe.

Projekt zakłada, że ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Wydłużony okres *vacatio legis* związany jest z koniecznością podjęcia szeregu działań z tym związanych. Przede wszystkim należy tu wymienić utworzenie Portalu oraz wydanie rozporządzeń niezbędnych do stosowania przepisów ustawy.

W związku z wejściem w życie ustawy konieczne będzie wydanie trzech rozporządzeń.

W rozporządzeniu na podstawie art. 14 ust. 4 Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór wykazu osób popierających projekt oraz sposób udostępniania formularza elektronicznej deklaracji poparcia projektu ustawy w Portalu, a także środki identyfikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, służące do uwierzytelniania deklaracji. Wzór wykazu powinien być podobny do wykazu określonego na podstawie dotychczasowych przepisów, z tym że nie będzie on zawierał danych o miejscu zamieszkania osoby udzielającej poparcia. Natomiast treść deklaracji i środki identyfikacji powinny być dobrane w ten sposób, aby ułatwiać złożenie

deklaracji, uwzględniając jednolitość informacji zawartych w wykazie i formularzu, a także możliwość jednoznacznej identyfikacji osoby udzielającej poparcia projektowi ustawy.

Na podstawie art. 35 ust. 6 minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres danych zawartych w sprawozdaniu finansowym oraz jego wzór, mając na uwadze wyodrębnienie danych o poszczególnych rodzajach dochodów i wydatków. Rozporządzenie w porównaniu z obecnie obowiązującym powinno uwzględniać obowiązki pełnomocnika finansowego oraz zmiany w zakresie katalogu źródeł dochodu komitetu.

Na podstawie dodanego w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji art. 23b ust. 2 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem o prowadzonym przez komitet zbieraniu poparcia projektu ustawy, w tym sposób przygotowania i emisji audycji oraz czas przeznaczony na ich rozpowszechnianie. Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu powinny odpowiadać zakresowi regulacji stanowiących przedmiot projektu i umożliwiać rzetelne przekazywanie informacji o OIU. Typ i rodzaj nośnika zapisu audycji promocyjnych, a także dostępność audycji dla obywateli, powinny być dostosowane do specyfiki działalności komitetu i jego kampanii promocyjnej.

3. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wejście w życie ustawy przyniesie pozytywne skutki społeczne. Korzystnie wpłynie na rozwój aktywności obywatelskiej, zwiększy partycypację obywateli w procesie stanowienia prawa. Przy założeniu, że zwiększy się liczba projektów ustaw przyjmowanych z bezpośredniej inicjatywy obywateli, zwiększy się ogólna świadomość ogółu społeczeństwa o mechanizmach ustrojowych, co przełoży się na realny wzrost kapitału społecznego stanowiącego najlepszą bazę dobrze funkcjonującego państwa. W dłuższej perspektywie czasowej może się zwiększyć zaufanie do posłów, senatorów i parlamentu. Jak podkreśla Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: *dziś już powszechnie akceptowalne jest przekonanie, że wprowadzenie wzrostu gospodarczego jest bardzo ważny, ale poprawa jakości życia obywateli jest równie istotna. To znalezienie (...) odpowiedniej równowagi pomiędzy demokracją a kapitalizmem, pomiędzy rynkiem a społeczeństwem, jest dziś tym wyzwaniem, z którym mierzy się wiele społeczeństw Europy Zachodniej, czy szerzej – zachodniego świata.* Stąd właśnie wspieranie demokracji poprzez ułatwianie i uczenie aktywności obywatelskiej pozwoli na zachowanie równowagi w państwie. Aktywność obywatelska jako jedna z cnót

obywatelskich powinna być bardzo pożądana przez władzę. Każdy obywatel powinien mieć wpływ na to, co dzieje się w kraju; sam – według swoich możliwości – próbować zmienić kwestie, które tego wymagają.

Ustawa nie wywoła bezpośrednio żadnych skutków gospodarczych.

Wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków finansowych poza budżetem państwa, z wyjątkiem realizacji zadań wynikających ze zmian do ustawy o radiofonii i telewizji. Projektodawcy nie posiadają jednak danych o kosztach udostępniania anteny mediów publicznych dla komitetów OIU. Należy jednak podkreślić, że koszty te mogą wystąpić tylko sporadycznie.

Biorąc pod uwagę przepis przejściowy, ustawa nie spowoduje żadnych skutków prawnych dla podmiotów, których dotyczy.

4. Skutki dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa nie wywoła żadnych skutków finansowych dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Należy założyć, że nałożenie nowych zadań przez Marszałka Sejmu i Kancelarię Sejmu może nastąpić w ramach dotychczasowych środków budżetowych. W związku z tym, że obecnie weryfikacja wykazów z własnoręcznymi podpisami obywateli wymaga ponoszenia dodatkowych wydatków na wynagrodzenie osób wykonujących te czynności, a koszt weryfikacji poparcia składanego drogą elektroniczną będzie znacznie niższy, wydatki Kancelarii Sejmu z tym związane mogą być niższe w porównaniu ze stanem obecnym.

Odrębnym skutkiem budżetowym mogą być koszty pokrycia przejazdów i noclegów przedstawicieli komitetu OIU w parlamentarnym procesie ustawodawczym. Należy jednak założyć, że będą miały one znaczenie marginalne.

5. Inne kwestie i oświadczenia wymagane Regulaminem Sejmu

Kwestie regulowane projektowaną ustawą nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie ma bezpośredniego wpływu na działalność mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.